



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

composta dai magistrati

Alfredo Grasselli	Presidente
Domenico Cerqua	Primo Referendario
Tommaso Martino	Primo Referendario (Relatore)

nella camera di consiglio del 30 aprile 2025

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 (Deliberazione n. 14/2000) e successive modificazioni;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5/AUT/2006;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9/AUT/2009;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10

del 17 novembre 2010;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 3/SEZAUT/2014/QMIG del 19 febbraio 2014;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 17/SEZAUT/2020/QMIG;

VISTA la nota, acquisita in data 01/04/2025 al prot. n. 2034, con la quale il Sindaco del Comune di Atripalda (AV) ha chiesto un parere a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

VISTA la richiesta di deferimento del Magistrato istruttore;

VISTA l'ordinanza n. 63 del 2025, con la quale il Presidente aggiunto ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, I Referendario Dott. Tommaso Martino;

PREMESSO IN FATTO

Con nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Atripalda (AV) ha formulato la seguente richiesta di parere:

“Il Comune di Atripalda conta una popolazione al 31.12.2024 di 10.419 abitanti ed ha un “tetto” per il lavoro flessibile (articolo 9 comma 28 Decreto-legge 31 maggio 2010, numero 78 e relativa Legge di conversione numero 122/2010), pari a euro 15.968,8 interamente utilizzato per coprire le spese di un dipendente part-time (18/36esimi), incaricato nel ruolo di staff del Sindaco, come previsto dall'articolo 90, commi 1 e 2, del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), le spese di due funzionari part-time (rispettivamente 6/36simi e 18/36simi) in regime di scavalco d'eccedenza ex art. 1, comma 557 della Legge n. 311/2004, s. m. i. Al riguardo si fa presente che la data del 31/12/2009, i dipendenti a tempo indeterminato in servizio nel Comune di Atripalda erano numero 69 e alla data del 31 dicembre 2024 sono n. 40. L'esiguità della capacità di spesa per rapporti di lavoro flessibile e la notevole diminuzione dei dipendenti di ruolo, rende totalmente impraticabile attivare qualsiasi assunzione a tempo determinato o incrementi delle unità summenzionate che risultino utili per far fronte alle necessità di potenziare l'organico dell'ente, in particolare l'ufficio di staff del Sindaco. La mancata possibilità di utilizzare il rapporto di lavoro flessibile inevitabilmente si riverbera sull'efficacia, efficienza e tempestività dell'azione

amministrativa. Alla luce dei principi enunciati dalla Sezione delle Autonomie (delibere nn. 1/2017/QMIG e 15/2018/QMIG) e - tra gli altri - del parere della Corte dei conti, Sezione regionale Puglia, con la delibera 83/2023/PAR del 22 maggio 2023 e da ultimo del parere della Corte dei conti, Sezione regionale Marche con delibera 112/2024/PAR del 3 luglio 2024, si chiede: se risulta sussistente per questo Ente locali di medie dimensioni, la possibilità di adottare un provvedimento motivato nel quale fare riferimento – quale parametro utile ai fini dell'effettuazione della spesa per i rapporti di lavoro flessibile - a quella strettamente necessaria per far fronte, in via del tutto eccezionale, a servizi fondamentali del Comune, garantendo, al contempo, il rispetto dei presupposti stabiliti all'articolo 36 comma 2 e seguenti, del D.lgs. n. 165/2001 e della normativa contrattuale ivi richiamata, nonché dei vincoli generali previsti dall'ordinamento, al di fuori delle deroghe previste normativamente”.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente, occorre verificare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

1.1. In punto di ammissibilità soggettiva, l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha previsto la possibilità, per le Regioni, di chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica e che *“ analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane”*.

Sotto il profilo in esame, la richiesta di parere risulta ammissibile, con riguardo sia all'Ente legittimato a proporla, il Comune, sia all'organo che formalmente l'ha presentata, il Sindaco del Comune istante, nella sua qualità di legale rappresentante *pro tempore* dell'Ente, ai sensi dell'art. 50 TUEL.

1.2. Sotto il profilo oggettivo, prioritariamente, occorre sottolineare come l'esercizio della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sia subordinato alla riconducibilità delle questioni proposte nell'alveo

della materia della “*contabilità pubblica*”, nonché alla sussistenza, nell’istanza di parere, delle condizioni individuate nelle pronunce di orientamento generale della Sezione delle Autonomie (deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009) e delle Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010), relative alla necessaria generalità ed astrattezza della richiesta di parere e alla assenza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale.

Con riferimento alla materia della contabilità pubblica, la Sezione delle Autonomie ha chiarito come la stessa possa assumere un “*ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l’attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l’acquisizione delle entrate, l’organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l’indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli*” (Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006).

Sul significato da attribuire alla materia della contabilità pubblica, successivamente, sono intervenute anche le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, le quali hanno chiarito che “*(...) ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla “contabilità pubblica” – in una visione dinamica dell’accezione che sposta l’angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui relativi equilibri di bilancio*” (Deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010).

Quest’ultima deliberazione n. 54 è stata richiamata nella deliberazione n.17/SEZAUT/2020/QMIG della Sezione delle Autonomie, in cui si precisa che “*Le Sezioni Riunite, invero, chiariscono che l’ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto piuttosto alle specifiche questioni*

che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti «strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa». Quando la richiesta di parere non sollecita l'interpretazione di tali norme, si è di là dai limiti oggettivi di competenza di cui all'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003. Ciò è reso evidente: i) sia dall'utilizzo da parte delle medesime Sezioni Riunite dell'avverbio «limitatamente», che, introducendo la proposizione immediatamente successiva a quella relativa al riferito ampliamento dinamico della nozione di contabilità pubblica, viene collegato alle «questioni» coinvolgenti problematiche interpretative dei suddetti limiti e divieti; ii) sia dalla risoluzione della specifica questione posta all'attenzione nomofilattica. Detta questione riguardava, infatti, la materia del personale e, in particolare, le progressioni verticali (...) le Sezioni Riunite hanno escluso ogni attinenza con la materia di contabilità pubblica in quanto lo specifico quesito non richiedeva alcuna risposta sull'interpretazione di limiti e divieti legislativi strumentali al soddisfacimento di esigenze di coordinamento della finanza pubblica (...) Il pericolo è quello che, attraverso l'irragionevole estensione oggettiva dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, la Corte dei conti sia immessa «nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale».

Infine, in relazione al citato rischio di immissione nei processi decisionali dell'Ente, la Sezione delle Autonomie, già con deliberazione n. 5 del 17/02/2006, aveva chiarito che *“la materia della contabilità pubblica (...) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale”, in quanto “ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale”.*

Nell'esercizio della funzione consultiva, infine, è esclusa qualsiasi possibilità d'intervento della Corte dei conti nella valutazione della concreta attività

gestionale ed amministrativa, ricadente nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, al fine di non trasformare la suddetta attività in una modalità di co-amministrazione, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte (in tal senso, cfr. anche atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9). Per questa ragione, la funzione consultiva può riguardare le sole richieste di parere volte a ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale e, inoltre, non può rivolgersi a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di iniziative, anche eventuali, proprie della Procura della stessa Corte dei conti, né può avere ad oggetto condotte suscettibili di essere sottoposte all'esame della giurisdizione ordinaria, contabile o tributaria, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali.

Accogliendo la riferita accezione di contabilità pubblica, il perimetro della funzione consultiva delineato dalle Sezioni Riunite di questa Corte si è esteso oltre le materie afferenti alla tenuta delle scritture contabili, alle modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, all'indebitamento e alla rendicontazione, per affermarsi anche nei confronti di materie che risultano connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117 Cost., ed in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

In tale quadro, la richiesta di parere qui in esame si configura ammissibile limitatamente ai soli profili relativi alla disciplina normativa in essa richiamata quali norme afferenti ai vincoli alle capacità assunzionali degli enti locali connessi con le esigenze di contenimento della spesa e, pertanto, riconducibili alla nozione di "*contabilità pubblica*" come sopra delineata.

2. Ciò posto, il Collegio, nei limiti anzidetti e passando al merito, prenderà

in esame il quesito avanzato dal Comune di Atripalda nei suoi soli ed esclusivi caratteri generali ed astratti, offrendo una lettura interpretativa del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento in relazione all'obbligo stabilito dal comma 28 dell'art. 9 del d.l. n. 78/2010, convertito dalla l. n. 122/2010, relativamente alla verifica dell'esistenza, per gli enti locali che nel 2009 abbiano sostenuto una spesa contenuta per lavoro a tempo determinato, di deroghe ai vincoli alla medesima tipologia di spesa.

L'art. 9, comma 28, del d.l. 31.05.2010 n. 78 («*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*»), convertito con modificazioni dalla l. 30.7.2010, n. 122), nel testo attualmente vigente e per quanto di interesse in questa sede, prevede che: *“A decorrere dal 2011, le amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli artt. 62, 63 e 64 del d.lgs. 30.7.1999, n. 300, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. 30.3.2001, n. 165, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, possono avvalersi – fermo quanto previsto 6 dagli artt. 7, comma 6, e 36 del d.lgs. n. 165/2001, di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009.*

Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'art. 70, comma 1, lett. d) del d.lgs. 10.9.2003, n. 276 non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009.

I limiti di cui al primo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti.

Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

Per gli enti locali in sperimentazione di cui all'art. 36 del d.lgs. 23.6.2011, n. 118, per l'anno 2014, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009; a decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano alle regioni e agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1 della l. 27.12.2006, n. 296, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Sono in ogni caso escluse dalle limitazioni previste dal presente comma le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Il mancato rispetto dei limiti in menzione costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.”.

La disposizione, ponendo – nel solco di previsioni di tenore omogeneo – principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti di autonomia territoriale, mira a conseguire il contenimento della spesa pubblica in un settore rilevante quale quello del personale, con specifico riferimento ai rapporti di coloro che collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi da quello di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

2.1 L'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 ha superato indenne il sindacato di costituzionalità. Il giudice delle leggi con due distinte pronunce ha dichiarato che la disposizione in esame non è lesiva delle prerogative di autoorganizzazione degli enti locali.

La Corte costituzionale, peraltro, sul punto, con sentenza n. 173 del 2012, proprio con riferimento all'articolo 9, comma 28, d.l. n. 78/2010, ha ribadito il valore generale degli obiettivi prefissati dalla norma, precisando che la disposizione «pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale

e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato. L'art. 9, comma 28 [...] lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste. Ciascun ente pubblico può determinare se e quanto ridurre la spesa relativa a ogni singola tipologia contrattuale, ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009.

L'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, imponendo, a partire dal 2011, limiti alla possibilità per le pubbliche amministrazioni statali di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato e alla stipula di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché limiti alla spesa sostenibile dalle stesse amministrazioni per i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio, è stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 18 del 2013 e n. 173 del 2012). La norma impugnata pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale, ma al contempo lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previsti» (Corte cost., sentenza n. 61 del 2014).

2.3 La disposizione in commento è stata oggetto di numerose pronunce della Sezione delle autonomie di questa Corte di cui si riportano i relativi principi di diritto.

La deliberazione n. 2/2015/QMIG ha chiarito che «Le limitazioni dettate dai primi sei periodi dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, in materia di assunzioni per il lavoro flessibile, alla luce dell'art. 11, comma 4-bis, del d.l. 90/2014 (che ha introdotto il settimo periodo del citato comma 28), non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione della spesa di personale di cui 8 ai commi 557 e 562 dell'art. 1, l. n. 296/2006, ferma restando la vigenza del limite massimo della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009, ai sensi del successivo ottavo periodo dello stesso comma 28».

La deliberazione n. 14/2016/QMIG ha precisato che «Le spese riferite agli incarichi dirigenziali conferiti ex art. 110, primo comma, del decreto legislativo n. 267 del 2000 devono essere computate ai fini del rispetto del limite di cui all'art. 9, comma 28, del decreto

legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010».

Successivamente il legislatore è intervenuto in tema con d.l. n. 113 del 2016 che all'articolo 16, comma 1 - quater, prevede: *"all' articolo 9, comma 28, dl 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 122/2010, dopo l'ottavo periodo è inserito il seguente: «Sono in ogni caso escluse dalle limitazioni previste dal presente comma le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 1, Dlgs 267/2000»".* Il citato intervento normativo, nel disciplinare tale esenzione, applicabile solo alle assunzioni effettuate ai sensi dell'articolo 110, comma 1, Tuel, conferma la tesi che i casi in cui è consentito il superamento del ridotto limite di spesa sono di natura eccezionale; quindi, devono essere previsti per legge ed interpretati in senso restrittivo.

Secondo la deliberazione n. 23/2016/QMIG, *«Il limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, non trova applicazione nei casi in cui l'utilizzo di personale a tempo pieno di altro Ente locale, previsto dall'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, avvenga entro i limiti dell'ordinario orario di lavoro settimanale, senza oneri aggiuntivi, e nel rispetto dei vincoli posti dall'art.1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. La minore spesa dell'ente titolare del rapporto di lavoro a tempo pieno non può generare spazi da impiegare per spese aggiuntive di personale o nuove assunzioni».*

La deliberazione n. 12/2017/QMIG ha poi affermato che *«La spesa relativa al personale utilizzato in posizione di comando esula dall'ambito applicativo dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, ferma restando l'imputazione figurativa della spesa per l'ente cedente».*

Per quanto riguarda altre deliberazioni delle Sezione delle autonomie, richiamate anche dal Comune, si riporta quanto statuito dalle deliberazioni n. 1/2017/QMIG e n. 15/2018/QMIG.

La deliberazione n. 1/2017/QMIG: *«Ai fini della determinazione del limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010 e s.m.i., l'ente locale che non abbia fatto ricorso alle tipologie contrattuali ivi contemplate né nel 2009, né nel triennio 2007-2009, può, con motivato provvedimento, individuare un nuovo parametro di riferimento,*

costituito dalla spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale per l'ente. Resta fermo il rispetto dei presupposti stabiliti dall'art. 36, commi 2 e ss., del d.lgs. n. 165/2001 e della normativa – anche contrattuale – ivi richiamata, nonché dei vincoli generali previsti dall'ordinamento. La spesa per l'integrazione salariale dei lavoratori socialmente utili rientra nell'ambito delle limitazioni imposte dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, nei termini ivi previsti, ove sostenuta per acquisire prestazioni da utilizzare nell'organizzazione delle funzioni e dei servizi dell'ente».

Con la successiva deliberazione n. 15/2018/QMIG la Sezione delle autonomie ha ritenuto che il principio fissato con la deliberazione n. 1/2017/QMIG con riferimento all'ipotesi di assenza di spesa sostenuta nel 2009 per lavoro flessibile debba *«trovare applicazione anche ai casi di spesa storica irrisoria in ossequio alla medesima ratio che ne ha determinato la formulazione originaria».*

In particolare, secondo la deliberazione da ultima citata, *«Il criterio della spesa necessaria per far fronte ad un servizio essenziale per l'ente rappresenta, dunque, una concreta indicazione per gli enti in regola con l'obbligo di riduzione e contenimento delle spese di personale di cui all'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 i quali, vieppiù ove siano di modeste dimensioni e possano contare su esigue risorse umane a disposizione, risulterebbero oltremodo penalizzati dall'assenza di spesa storica pur essendo particolarmente esposti a contingenze di natura straordinaria e non prevedibile. Configurandosi come limite minimo, la creazione di una "nuova" base di spesa, valida per il futuro, non incide, né fa venir meno la tassatività e specificità delle ipotesi di esclusione della disciplina vincolistica in materia di spese del personale previste dal d.l. n. 90/2014 né si pone in contrasto con la linea ermeneutica di stretta interpretazione che, a diversi fini, è stata sintetizzata da questa stessa Sezione nell'adagio "ubi lex voluit dixit" (deliberazioni n. 21/2014 e n. 2/2015). Ebbene, una volta ammessa l'esistenza di un parametro – pur non espressamente previsto dal legislatore, ma desunto dal complesso normativo - non appare coerente affermare che, viceversa, nell'ipotesi in cui la spesa esista, ma sia assolutamente inadeguata e inidonea a costituire un riferimento per assunzioni a carattere flessibile necessarie per l'espletamento di un servizio essenziale, non trovi applicazione – per gli enti virtuosi di modeste dimensioni – il principio di diritto enunciato con la deliberazione n. 1/2017, rimanendo, invece, indefettibili i limiti indicati dalla norma».*

Conseguentemente, è stato affermato il seguente principio di diritto: *«Ai fini della determinazione del limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 e s.m.i., l'ente locale di minori dimensioni che abbia fatto ricorso alle tipologie contrattuali ivi contemplate nel 2009 o nel triennio 2007-2009 per importi modesti, inidonei a costituire un ragionevole parametro assunzionale, può, con motivato provvedimento, individuarlo nella spesa strettamente necessaria per far fronte, in via del tutto eccezionale, ad un servizio essenziale per l'ente. Resta fermo il rispetto dei presupposti stabiliti dall'art. 36, commi 2 e ss., del d.lgs. n. 165/2001 e della normativa – anche contrattuale – ivi richiamata, nonché dei vincoli generali previsti dall'ordinamento».*

Come infatti chiarito dalla citata deliberazione n. 15/2018/QMIG, *«Resta l'obbligo dell'Ente di fornire una adeguata motivazione in ordine alla effettiva necessità di garantire servizi essenziali e alla ragionevolezza delle scelte assunzionali da adottare, in termini di economicità ed efficacia».*

2.4. Il legislatore ha successivamente introdotto le seguenti deroghe ai vincoli di cui all'art. 9, comma 28 del d.l. n. 78/2010, dettate dall'esigenza di fronteggiare situazioni eccezionali o emergenziali:

-Art. 22, comma 1, del d.l. 24.4.2017, n. 50 (*«Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo»*), convertito con modificazioni dalla l. 21.6.2017, n. 96): *«Fermo restando il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e della vigente normativa in materia di contenimento della spesa complessiva di personale, i comuni, in deroga a quanto disposto dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, possono procedere ad assunzioni di personale con contratto di lavoro a tempo determinato a carattere stagionale, nel rispetto delle procedure di natura concorsuale ad evidenza pubblica, a condizione che i relativi oneri siano integralmente a carico di risorse, già incassate nel bilancio dei comuni, derivanti da contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati e che le assunzioni siano finalizzate esclusivamente alla fornitura di servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari, di servizi pubblici non essenziali o di prestazioni verso terzi paganti, non connessi a garanzia di diritti fondamentali».*

- Art. 1, comma 200, della l. 27.12.2017, n. 205 (*«Bilancio di previsione dello Stato per*

l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020»): «Al fine di garantire il servizio sociale professionale come funzione fondamentale dei comuni, secondo quanto stabilito dall'articolo 14, comma 27, lettera g), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e, contestualmente, i servizi di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, a valere e nei limiti della metà delle risorse di cui all'articolo 7, comma 3, del medesimo decreto legislativo attribuite a ciascun ambito territoriale, possono essere effettuate assunzioni di assistenti sociali con rapporto di lavoro a tempo determinato, fermo restando il rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio, in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale di cui all'articolo 9, comma 28, del citato decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, e all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296».

- Art. 1, comma 801, della l. 30.12.2020, n. 178 («Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023»): «Per le finalità di cui al comma 797 e al comma 792, a valere sulle risorse di cui al comma 799 e al comma 792 e nel limite delle stesse nonché dei vincoli assunzionali di cui all'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, i comuni possono effettuare assunzioni di assistenti sociali, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, fermo restando il rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio, in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, anche ai sensi dell'articolo 57, comma 3-septies, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126».

- Art. 31-bis del d.l. 6.11.2021, n. 152 («Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose», convertito con modificazioni dalla l. 29.12.2021, n. 233) ha così disposto: «Al solo fine di consentire l'attuazione dei progetti previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), i comuni che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dai predetti progetti possono, in deroga all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e all'articolo 259,

comma 6, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, assumere con contratto a tempo determinato personale con qualifica non dirigenziale in possesso di specifiche professionalità per un periodo anche superiore a trentasei mesi, ma non eccedente la durata di completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026, nel limite di una spesa aggiuntiva non superiore al valore dato dal prodotto della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione, per la percentuale distinta per fascia demografica indicata nella tabella 1 annessa al presente decreto. Le predette assunzioni sono subordinate all'asseverazione da parte dell'organo di revisione del rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio. La spesa di personale derivante dall'applicazione del presente comma, anche nel caso di applicazione del regime di "scavalco condiviso" previsto dalle vigenti disposizioni contrattuali, non rileva ai fini dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, e dell'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296».

L'esistenza di tale stringente vincolo finanziario - di cui all'art. 9, comma 28 del d.l. n. 78/2010, in disparte le ipotesi derogatorie previste già dalla norma originaria e dalle sopra esposte deroghe ai vincoli, dettate dall'esigenza di fronteggiare situazioni eccezionali o emergenziali - ha portato la Magistratura contabile ad operare in via interpretativa una sorta di "flessibilizzazione" delle citate disposizioni normative.

Tale attività interpretativa - culminata con le citate pronunce della Sezione autonomie e dai pareri resi delle Sezioni regionali di controllo Puglia (n.83/2023/PAR) e Marche (n.112/2024/PAR) - dalla quale non vi sono ragioni per discostarsi, ritiene che con riferimento al limite di spesa posto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, sussista, per gli enti locali di minori dimensioni che nel 2009 abbiano sostenuto una spesa modesta per l'instaurazione di rapporti di lavoro flessibile, la possibilità di fare riferimento - quale parametro utile ai fini dell'effettuazione della stessa spesa - a quella strettamente necessaria per far fronte, in via del tutto eccezionale, a un servizio essenziale per l'ente, garantendo

in ogni caso il rispetto dei presupposti stabiliti dall'art. 36, commi 2 e ss., del d.lgs. n. 165/2001 e della normativa anche contrattuale ivi richiamata, nonché dei vincoli generali previsti dall'ordinamento; ferma restando tale possibilità, le uniche deroghe possibili ai vincoli posti dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 sono quelle espressamente contemplate dal legislatore al fine di fronteggiare specifiche situazioni.

La citata ricostruzione ermeneutica, in assenza di modifiche normative, si riferisce ad enti di minori dimensioni che hanno sostenuto nel periodo cui fa riferimento la norma una spesa irrisoria per assunzioni flessibili e che si trovano, a fini pratici, in una situazione del tutto assimilabile a quella degli enti privi di spesa storica.

Non può non rilevarsi come la condizione in cui si trova il Comune istante sia differente sia sotto il profilo delle dimensioni dell'Ente, di media grandezza, sia in ragione di un tetto comunque esistente, e non irrisorio, tale da consentire l'utilizzo, tra l'altro, di unità di personale con contratto di lavoro flessibile incaricato nel ruolo di *staff* del Sindaco. Il prospettato potenziamento dell'organico sarebbe poi riferito, in particolare, proprio all'ufficio di *staff* del Sindaco, funzione non contemplata tra le ipotesi derogatorie della norma, da intendersi di stretta interpretazione.

In conclusione, nel richiamare il principio di diritto affermato dal giudice contabile in sede nomofilattica (Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 15/2018/QMIG) si rileva come vi siano elementi di marcata diversità rispetto alle ipotesi contemplate nella giurisprudenza sopra richiamata, inoltre, ogni eventuale scelta che l'Ente intenderà adottare per la soluzione delle attività gestionali connesse alle questioni di diritto qui trattate sarà rimessa alla sua esclusiva discrezionalità e responsabilità, non potendo, si ribadisce, la Corte in sede consultiva interferire né con l'attività gestoria dell'Amministrazione né con eventuali iniziative giudiziarie che potrebbero essere intraprese da altri Uffici della Corte o da altre Magistrature.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Campania rende il parere nei termini e nei limiti sopra esposti.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione al Sindaco del Comune di Atripalda (AV).

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 30 aprile 2025.

Il Magistrato relatore
Tommaso Martino

Il Presidente
Alfredo Grasselli

Depositata in Segreteria in data
5 maggio 2025
Il Direttore della Segreteria
Dott. Giuseppe Imposimato